

2班 「子育て支援」 フィンランドの子育て支援「ネウボラ」

担 当

成田市	人事課	菅谷 友則	(班長)
千葉市	長作保育所	重松 恭江	(写真責任者)
柏市	子育て支援課	原口 武	(記録責任者)
市川市	子育て支援課	伊原 陽子	(編集責任者)
鴨川市	子ども支援課	嶋津 延枝	

訪問日

平成28年7月18日(月)

訪問先

フィンランド共和国 ヘルシンキ市
市内ネウボラ (VIISKILMAN TERVEYSASEMA 内)

面会者

川村・パルムネン・博子氏 (フィンランド語通訳)



【市内ネウボラ入口にて】

1. 調査の目的

今日、少子化対策は我が国の喫緊の課題として位置づけられている。平成28年6月に閣議決定された「ニッポン一億総活躍」プランにおいても、現状の合計特殊出生率は1.42から希望出生率1.8の実現という具体的な数字が示され、その実現のために12の方策が挙げられたところである。

このプランにおいて、「希望どおりの人数の出産・子育てを実現」する12の方策の一つに、「保育・育児不安の改善」を目的とした「妊娠期から子育て期の切れ目のない支援体制を構築するための拠点である子育て世代包括支援センターの設置」がある。

これは、「妊娠期から子育て期にわたるまでの様々なニーズに対して総合的相談支援を提供するワンストップ拠点であり、同センターにおいて、保健師等の専門職等が全ての妊産婦等の状況を継続的に把握し、必要に応じて支援プランを作成することにより、妊産婦等に対し切れ目のない支援の実施を図る。」ものである。すでに平成28年3月には児童福祉法が改正され、市町村での設置の努力義務等が法定化された。これによりおおむね平成32年度末までに、地域の実情等を踏まえながら、全国展開を目指すこととされている。

千葉県においても少子化の進展は例外ではなく、地域差はあるものの合計特殊出生率は「1.32」と全国平均よりも低く、また核家化も進行していることから育児不安の改善という課題は共有されるところであり、県内市町村においても同センターをすでに設置もしくは構想中というところが多くある。

今回調査対象地となったフィンランドは、この子育て世代包括支援センターのモデルとなった「ネウボラ」という取り組みを、公的機関による普遍的なサービスとして実施することで、妊娠期から子育て期における切れ目のない支援を実現している。

また、その他にも働き方や出産時の休暇の取り方、手当制度など多方面から子育てに対する手厚い支援を実施することによって、合計特殊出生率を回復させた国でもある。

このフィンランドの子育てを取り巻く状況、及び首都ヘルシンキ市における「ネウボラ」の実施体制について、地域における切れ目のない子育て支援体制構築の参考とするため調査した。

2. ヘルシンキ市の概要

フィンランド共和国の首都ヘルシンキ市は、面積716km²のうち陸地213km²で三方がバルト海に面する都市である。同市は近隣の自治体エスポー、ヴァンター、カウニアイネンと共に人口約百万の首都圏を形成しており、フィンランドの政治経済の中心である。



【ヘルシンキ市のシンボル
「ヘルシンキ大聖堂」】

ヘルシンキ市そのものの人口は約60万人であり、そのうち、0～6歳児の人口は約4.5万人、年間出生数は約7,000人という規模となっている。

3. フィンランドにおける子育て支援

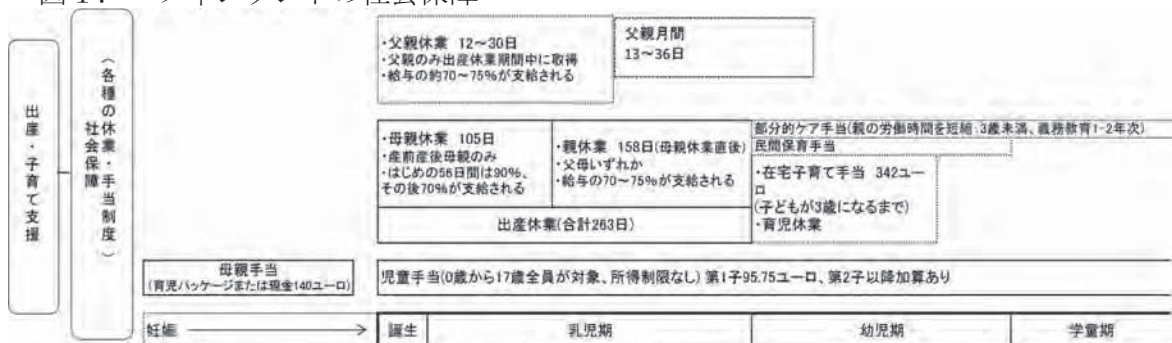
フィンランドは2014年度の合計特殊出生率が1.75と日本の1.42と比べると非常に高い水準となっている。しかしながら、フィンランドにおいて1970年代初頭には合計特殊出生率が1.5まで下降していた。これは「仕事と家庭・子育ての両立」を支援する施策の遅れによるものであると考えられ、1973年に保育園法ができ、全ての子どもたちに保育施設を用意することが自治体の義務となった。

現在では、仕事、就学、資格取得等のために急きょ保育利用の必要がある場合は、申し込みから2週間以内に自治体はサービスを確保することが政令で定められている。なお、1996年からは就労の有無にかかわらず誰もが保育園に入れることとなり、夜勤にも対応できるよう24時間保育も実施されている。

また、育児休業や所得の保障についても充実している。母親は通常、約1年の出産休業（「母親休業」）をとることが多いが、その後も子どもが3歳になるまで在宅で子育てをし、その後職場に復帰できる権利がある。また、母親と父親のどちらが休んでも構わない「親休業」や、父親の育児を促進するための「父親休業」の制度も整っている。

この間の所得は給与の70%～90%ほどが保障されており、さらに出産時や子育て期の保障として後述する「母親手当」や18歳未満全員に支給される「児童手当」がある。

図1. フィンランドの社会保障



※高橋（2015）及びフィンランド社会保険庁（2015）より加工作成

このようにフィンランドでは、子育ての時間と所得保障をされたうえで「仕事と家庭・子育ての両立」が概ねかなっているという前提がある。それを踏まえ、ネウボラについて以下のとおり報告するものである。

4. 「ネウボラ」について

(1) 「ネウボラ」の概要

「ネウボラ (neuvola)」とは「助言・アドバイスの場」を意味する。妊娠から就学前まで、かかりつけの専門職（主に保健師）が担当の母子および家族全体に寄り添い支える制度の名称であると同時に、子育て家族本人たちにとっては、身近なサポートを得られる地域の拠点でもある。

対象は妊婦、子どもの誕生を待つ家族、就学前児童とその家族であり、利用料は税込で賄われているため無料である。「ネウボラ」では妊婦健診、子どもの健診・予防接種を実施するが、これらもすべて無料である。



【保健師の診察室】



【待合室】

日本では「ネウボラ」と一括りに紹介されているが、対象が妊娠から出産までを対象とするものは「出産ネウボラ」、産後から就学前までを対象とするものは「子どもネウボラ」と呼ばれる。ヘルシンキ市では一体的に実施されており「出産・子どもネウボラ」と呼ばれている。そのほかに図2に示したとおり、支援の目的別に「家族ネウボラ」「青少年ネウボラ」などがあり、必要に応じて「出産・子どもネウボラ」と連携している。

「出産・子どもネウボラ」は国の健康管理法等にその役割が定められており、その業務は以下の5点となっている。

- ①胎児の健全な成長、発達と妊婦と出産後の健康の観察と促進
- ②子どもの心身の健全な成長、発達の促進と観察
- ③親の自覚と家族全体の心身両面の支援
- ④家庭環境やその他の成長発達環境、そして家族の生活習慣の健全さを促進
- ⑤子どもと家族が必要とする支援や検査を早期に把握し、必要に応じて支援をし、検査や治療に誘導する

特に、2011年の法改正により子どもの成長発達に関する支援だけでなく、家族の支援も盛り込まれている。

図2. 子ども家族・青少年支援サービス体系



出典: Kalmari, Hämälähti (2012) Laitten ja perheiden tervyyttä ja hyvinvointia palvelevat Suomessa (ヘルシンキ市保健福祉局、プレセンター・センター、資料) および Kallio, Tuori (2011) Laitten ja nuorten terveyttä palvelevat Suomessa (ヘルシンキ市青少年保健福祉局資料) に加筆・作成。

(2) 「出産・子どもネウボラ」の組織

「出産・子どもネウボラ」は市のサービスとして実施するもので、ヘルシンキ市では社会福祉保健課が管轄しており、保健師（専任）と医師（複数のネウボラを掛け持ちし、保健センターに配属されている）がいる。

ネウボラの職員は課内の「ネウボラと家族支援部門」に所属している。全体の責任者1名、その下に東西南北4地区の責任者各1名、さらに4地区を2ユニットに分けそれぞれに責任者1名がおり、そのユニットの下にネウボラ全24か所、209名の保健師がいる。209名の保健師のうち15～16人は電話サービス担当となっている。

人員配置の目安としては、「出産ネウボラ」では妊婦80人に対して保健師（助産師）1人、妊婦800人につき医師1人、「子どもネウボラ」では子ども340人から400人に対して保健師1人、2,400人から2,800人の子どもに対し医師1人の配置となっている。

(3) ネウボラの保健師

ヘルシンキ市では「出産ネウボラ」と「子どもネウボラ」が合体しており、妊娠時からその子どもが就学するまで基本的に同じ保健師が担当する。これは、ネウボラ担当の保健師はネウボラのみを担当しており、また、勤務場所も採用時に契約されている所であり、本人が希望しない限り他の勤務地へ異動しないという雇用形態だからこそ可能である。

この「出産・子どもネウボラ」では、上から目線の指導ではなく、家族に寄り添い、多様な利用者たちの話を傾聴し、利用者本人の目線に近づく丁寧な対話を大切にしている。こうして子どもの家族と協力して支援プランを作成し、子育て中の家族の力を引き出す支援を行う。

地域（市）によっては出産ネウボラと子どもネウボラが分かれており担当者が変わるところもある。出産ネウボラから子どもネウボラに移行するが、利用者本人の了承に基づいて担当者間での引継ぎがあり、本人への不利益にも質の低下にもならないよう配慮されている。

保健師として働くには、職業大学で4年間学ぶ必要があり、その過程で看護師の資格も得られる。その他に、更に1年学んで助産師の資格を取る人もいる。

(4) 出産ネウボラ（妊娠から出産まで）

①初診までの流れ

妊娠した可能性がある場合、薬局で妊娠検査薬を購入して自分でチェックをし、妊娠の反応があればネウボラに電話で連絡をするところから始まる。電話では電話サービス専任の保健師が簡単な聞き取りをしながら初回の健診の日程を決める。

ネウボラでの保健師、医師との面談は、8時から14時の間の電話予約や、インターネット予約を事前にする必要がある。なお、電話やインターネットでも保健師によるアドバイスを受けることができる。

また、予防接種や、乳児の体重測定、胎児の心音検査など簡略な内容の場合には、週1回予約の必要がない「オープンネウボラ」を利用できる。

②定期健診

初産婦の場合、保健師の健診は出産後の家庭訪問を含み12回、医師の健診は3回である。また、妊娠中にも保健師による家庭訪問が行われる。(表1参照)

「出産ネウボラ」において、医師による健診は通常3回のみ。問題がある場合は病院を紹介して更に受診することになる。37週以降は2週間に1回、必要な場合は毎週受診する。これはあくまで目安の数字であって必要に応じて回数を調整する。

健診では血液検査や超音波検査のような、医療面での早期リスク予防や健康管理を実施するとともに、妊娠の段階に応じて社会保障についてや、ニーズに基づいた情報提供を行う。また、任意の胎児検査をするかどうかの選択や結果の受け止めの支えにもなる。毎回丁寧な聞き取りを行うことで信頼関係を醸成し、適切な情報提供および関係機関との連携が行われている。

表1. 出産ネウボラの主な活動(ヘルシンキ市)

健診回	担当	妊娠週	対象者
1	保健師(1)	8~10週	妊婦
2	保健師(2)	13~16週[総合健診]	妊婦および 父親/パートナー
3	医師[1]	16~18週[総合健診]	妊婦および 父親/パートナー
4	保健師(3)	22~24週	妊婦
5	保健師(4)	26~28週	初産婦のみ
6	保健師(5)	30~32週	妊婦
7	医師[2]	35~36週	妊婦
8~10	保健師(6~8)	37週以降2週間に1回 必要な場合は毎週	妊婦
11	保健師(9) 家庭訪問	産後1~2週間以内 遅くとも産後1か月まで	妊婦と新生児
12	保健師(10) 医師[3]	産後5~12週以内	妊婦と新生児



【ネウボラ内のトイレ】

ネウボラ フィンランドの出産・子育て支援(高橋 睦子著)より引用

③総合健診

妊婦だけでなくパートナー・家族全体の心身の健康への支援を目的とし、医師と保健師の協力により行われる。(2011年に法制化)

このときは家族全員が対象である。シングルマザーなどは支援をしてくれる親や友人と来る。

総合健診では、詳細なアンケートなどを使い、両親と家族の心身の健康につ

いての話し合いが行われる。このアンケートには飲酒習慣や夫婦関係、自分の子ども時代の経験、親の役割と親としての成長などに関するアンケートとなっている。移民も多く、アンケート用紙は複数ヶ国語に対応している。問題があれば、医師は総合病院に送り状を作成する。

④両親学級

健診と合わせて、親になる準備として両親学級がある。出産前は「ネウボラ」で実施し、出産後は児童公園（公園に児童館のような施設があることが想定される）などで実施している。予約等は「ネウボラ」の保健師を通じて行われる。

出産までに5回、出産後に4回のプログラムとなっており、理学療法士からスポーツや休息についての講義を受けたり、グループミーティングで親の役割を話し合ったり、分娩について学ぶ。また、インターネットによる講義の回や出産病院のバーチャル体験を行う回もある。子どもが生まれてからは赤ちゃんとのコミュニケーションや赤ちゃんの1日と生活のリズム、保育園などの子どもへのサービスについての講義を受ける回がある。出産後の両親学級は、自分の好きなタイミングで出かけることができる。

この両親学級の参加者は必ずしも夫だけでなく、パートナーや育児を支えてくれる人と参加することができる。

ネウボラでの定期健診や、両親学級は平日の日中に行われている。妊婦だけでなく夫（パートナー）の出席が前提となっていることも多いが、そのために会社を休むことは当たり前であり、周囲の人にとっても普通の事という感覚である。

なお、出産後も「父親休業」や「親休業」などで男性にも子育て機会を保障しているが、女性は出産休暇、育児休暇があり途中で仕事を離脱するため、男性を採用したいと考える会社が出てくる。このことで、男女で賃金に差があることが課題だった。そのため、労働政策的に「親休業」を創設し、男性も女性と同じように休みを取れるようにしたものである。男性の親休業取得は2009年18%だったが、2011年には42%まで劇的に増えた。

⑤利用率

出産ネウボラの利用は自由意思に基づくものであるが、約97%の人が利用している。

ネウボラは歴史ある制度であり、国民にはネウボラに行くのが当たり前という感覚がある。子育て支援の特別な制度という意識ではない。母親手当てや育児パッケージはネウボラを受診が必須となっており、利用率が高くなるよう工夫されている。

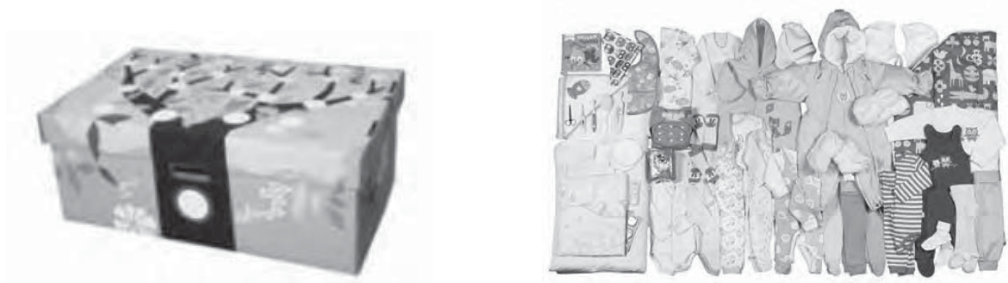
約3%はネウボラを利用していないが、その内訳としては、移民や引越して居所不明の人等である。移民は制度そのものを知らないことが多い。

⑥育児パッケージ

育児パッケージは母親手当の一つで社会保険庁（kela）から支給され、とても人気がある。母親手当を現金で支給される場合140ユーロであるが、パッケージの衣服等を買えば揃えると400から500ユーロかかるもので、育児パッケージを選択する人が多い。

初産の人にとっては、何を買ったら良いのか分からない時に、とても良い目安になる。当然支給された物だけでは足りないため、支給品を参考に必要なものを買って足すことになる。育児パッケージは年度ごとに入札によって納入業者が選定されている。

【育児パッケージ 写真】



ベビーベッドとしても利用できる箱(写真左)の中に、育児に必要な衣類などが入っている。(写真右)

⑦出産後

出産後すぐの1～2週間以内、遅くとも1か月までに妊娠中何度も面談してきた担当保健師等が家庭訪問をする。新生児の計測、授乳状況や母体の体調等の確認やアドバイスをを行う。出産までにすでに利用者の状況を把握し信頼関係が築けている担当者が訪問するので、本人もほっとできるであろうし、担当者自身へのインタビューでも「家庭訪問によって一気に視界が広がり、霧がすっきりと晴れていくように彼女（利用者）とその家族の日常の世界が見えてきた。」と語っている。

多胎児やシングルマザー等、助けが必要な場合はホームサービスにつなぎ、ファミリーワーカー（社会福祉士の講習を受けた者）を派遣する。生後半年までは子どもネウボラで毎月定期健診があり、きめ細やかに対応している。

（5）子どもネウボラ（出産後から就学まで）

①子どもネウボラの目的（定期健診）

子どもネウボラは、子どもの義務教育が始まるまで、個別具体的に直接アドバイスやサポートをする場所であり、主に下記4点を実施している。

- ・子どもと家族の心身の健康サポートと家族間の健康落差の改善
- ・子どもの成長・発達の観察と支援
- ・子どもが必要とする支援や検査を早期に把握し、必要に応じ支援をし、検査や治療に誘導する。
- ・親としての自覚や赤ちゃんとの初期コミュニケーションの支援

表2.子どもネウボラの定期健診(ヘルシンキ市)

健診回	担当	子どもの月齢・年齢	対象者
1	保健師(1)	1~4週	母、子
2	保健師(2) 医師[1]	4~6週	母、子
3	保健師(3)	2か月	母、子
4	保健師(4)	3か月	母、子
5	保健師(5) 医師[2]	4か月〔総合健診〕	母、父、子、きょうだい
6	保健師(6)	5か月	母、子
7	保健師(7)	6か月	母、子
8	保健師(8) 医師[3]	8か月	母、子
9	保健師(9)	12か月	母、子
10	保健師(10) 医師[4]	18か月〔総合健診〕	母、父、子、きょうだい
11	保健師(11)	2歳	母、子
12	保健師(12)	3歳	母、子
13	保健師(13) 医師[5]	4歳〔総合健診〕	母、父、子、きょうだい
14	保健師(14)	5歳	母、子
15	保健師(15)	6歳	母、子

②総合健診

出産後の総合健診は4か月、18か月、4歳とある。

生後4か月目には子どもが生まれてから初めての総合健診がある。出産前と同様に家族全員が対象となり、子どもの発達だけでなく、家族全体の心身の健康について保健師と医師の健診を受ける。また事前アンケートも実施しており、出産後の生活状況や、子どもの世話、夫婦関係、家族の将来の見通しなどに対する回答を会話の糸口として、聞き取りにより家庭の状況を把握している。

子どもネウボラでは「意識の低い家庭へのサポート」「子どもとのコミュニケーションが上手でない人の支援」「健全な家庭に育っていない人の意識改革」にも取り組み始めた。これは、「子どもに問題があるケースは、家族に問題があるケースが多い」ということが分かっているためである。

18か月健診は4か月健診と同内容である。4歳児総合健診は家族全員の健康や生活状態の把握だけでなく、保育園からのアンケートにより、子どもの状況を把握している。

また、発達の観点からの検査等を行い、状況によっては理学療法、言語療法等につなぐ。ネウボラの医師は必ずしも小児科医ではないため、子どもの発達状況を確認したうえで、必要に応じて小児科の医師や専門家(理学療法士等)へつないでいる。

6. 他機関との連携

「子どもネウボラ」は保育園とも連携している。70%以上の子どもが保育園に通っており、保育園と連携することで多くの子どもを把握することができる。保育園は1日7時間程度預かっているからこそ、虐待等ネウボラでは気がつかない・見つけられないことが分かる。このため、保育園からネウボラ担当者に少なくとも年1回書面での報告があり、必要に応じて連絡を取り合っている。

虐待がある場合は、保育園等から特別な支援が必要な家族向けの「家族ネウボラ」へ紹介することもある。子どもの発達や家族の状況に応じて、専門的な医療機関や支援機関につなぐ中心的な役割をネウボラが担っている。

なお、ネウボラの保健師等担当者は、組織内では専門職チームの一員であり、医師、心理士などから成るチームで問題やリスク、本人や家族の支援の選択肢について情報共有しており、個人ではなく組織で対応している。

そして、民間団体ともつながりがある。家庭で子育てをしている人は教会区に属している人も多く、そこで預かりをしていることもあり、子どもの状況を把握できることもある。

また、義務教育に上がる際には、6歳児の定期健診において、成長の確認と予防接種を行い、学校保健のために幼児の成長や発達について気になる事項を申し送っている。

こうした他機関との連携が課題となるなかで、現在模索されているのが「ファミリーセンター」の設置である。「ネウボラ」のように全てが対象の「普遍的なサービス」だけでなく、ホームサービスや言語治療などの「早期支援サービス」、児童保護、育児・家事ガイダンス、乳児のいる家族対象サービスなどの「介入・支援サービス」を、1つの建物で提供するものである。

7. まとめ

フィンランドでは、ロシアから独立した直後（1917年）頃、周産期の妊婦死亡率や乳幼児死亡率が高く、その解決を目的に、1920年代初頭に民間レベルで母子保健への取り組みが始まったのが「ネウボラ」である。「ネウボラ」は1922年時点では8か所で行われていたが、1944年には300か所となり、その成果が認められ同年国として制度化し、市町村には「出産ネウボラ」と「子どもネウボラ」の設置が義務付けられている。現在はフィンランド国内に800か所以上の「出産・子どもネウボラ」がある。

現代では妊婦死亡率や乳幼児死亡率は低下しており、「ネウボラ」の目的や手段は発足当時とは大きく変化している。これは時代毎の課題に合わせ、母子及び家族にとってより良いサービスにしていけるため、柔軟に対応してきた結果といえる。

長い歴史とそれに携わる人々の努力により、ネウボラは国民から信頼され、受け入れられたことで、今では特別な制度ではなく当たり前に必要な存在となっている。これは受診率約97%という高さが示している。

日本でネウボラというと育児パッケージが話題に上がることがあるが、「ネウボラ」の根幹は1人の保健師により、母子だけではなく家族全員と信頼関係を築きながら、妊娠から就学前までの期間を継続的に見守っていくことにある。少子高齢社会の中の核家族での子育ては親の不安も大きく、個人の力では解決が困難であることも多い。現在の日本の大多数で実施されている、相談がある時に本人自身が窓口を叩く仕組みでは、問題の発生予防や早期対応には不十分なことも多い。この点、「ネウボラ」はハイリスクの母子及び家庭だけを対象としているのではなく、全ての母子及び家族を対象としており、家計の事情に関係なくすべての人がサービスを無料で受けることができるため、利用しやすくなっている。この仕組みによって自発的に感じる不安だけでなく、専門職の目で、本人も気付けない問題に対応していくことができることが、「全ての子育て世帯の‘安心感’を醸成する」目的を果たしているといえる。

ネウボラの役割を整理すると、①信頼関係の下、家族全員の状況を深い部分まで把握する、②生まれる前の段階で子育てについてやり方や覚悟を夫婦、家族に伝える、③全ての家族の問題・課題を芽の段階で把握しケアする（予防）、④妊婦及び産後の母親の変化を早期に把握、早期にケアする、⑤子どもの発達、障害を早期に把握、早期にケアする、⑥上記を前提に個別の支援プランを作成することということになる。これらの役割を1人の保健師が専任担当として継続的に担うため、個々に合わせた妊娠・出産から子育て期まで切れ目のない支援が実現可能となる。

日本では、縦割り行政の仕組みや雇用契約の違い、人員確保の難しさ等の課題がある中で、フィンランドと同じように1人の保健師が専任担当としてその家族と長年かわり続けることは難しい。そのため、関係する各部署の連携のやり方や内容が重要になると考える。

子育てしながら安心して生活していくためには、妊娠や育児不安に対する相談支援体制整備とともに、育児時間や生活費の確保も重要である。女性の社会進出が進む中で、男性の育児への理解と協力は不可欠である。

ヘルシンキ市内を歩いていると、市内には児童公園が点在しており、平日であっても父親が子どもと一緒に遊ぶ姿が多く見られた。これも男性の育児休業や所得保障に関する体制の整備と、育児への理解及び協力が両方あるからこそ見られる姿であるといえる。



【市内の児童公園の様子】

このようにフィンランドでは、子育ては母親だけでなく父親をはじめ家族全員で育児への理解と参加が必要であり、子育て支援は社会全体で行われるものであるという考え方が根付いている。こうした考えに基づくネウボラのエッセンスを、今後、子どもの幸せにつながる地域における切れ目ない子育て支援体制を構築するきっかけとして、生かしていきたい。

8. 参考文献

- ・川村パルムネン博子氏提供資料
- ・高橋睦子（2015）「ネウボラ フィンランドの出産・子育て支援」かもがわ出版
- ・川島典子（2012）「フィンランドにおける社会保障制度：ジェンダーの視座からの日芬比較」筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要 7、241-253
- ・フィンランド社会保険庁（2015）「Home and Family」（子どもにかかわる社会保障紹介パンフレット）
- ・フィンランド大使館
〈<http://www.finland.or.jp/Public/default.aspx?contentlan=23&culture=ja-JP>〉
- ・フィンランド社会保険庁〈<http://www.kela.fi/>〉
- ・ヘルシンキ市〈<http://www.hel.fi/www/helsinki/en>〉
- ・世界銀行オープンデータ〈<http://data.worldbank.org/>〉
- ・平成28年度千葉県市町村職員海外派遣研修事前研修資料

2班 「子育て支援」 デンマークの子育て支援「森の幼稚園」

担 当

別掲（P. 21参照）

訪問日

平成28年7月20日（水）

訪問先

デンマーク王国 コペンハーゲン近郊 ヴイドゥビエ市
ソールゴーエン幼稚園

面会者

ソールゴーエン幼稚園 園長
トルステン・ヘフスカード氏



【ソールゴーエン幼稚園にて】

1. 調査の目的

国連が発表した2016年度版の「世界幸福度報告書」(2016 World Happiness Report)において、世界で「最も幸せな国」にはデンマークが輝き、一人当たりの国内総生産(GDP)・健康寿命・社会的支援(困ったときに頼れる人の存在)・信用性(政治やビジネスにおける汚職のなさ)等が充実していることが明らかとされている。さらに「お母さんにやさしい国ランキング」では2015年は4位と常に上位にあり、母親の子育て環境が整っている国の一つでもある。

一方でヨーロッパの中で最も女性の就業率が高い国の一つとして知られており、8割近くの母親が働いている。このため、デンマークでは保育施設の利用率が非常に高く、それだけ施設の整備もされている。また、1988年以降、すべての子どもについて公的保育施設を使うことが保障されており保育施設が発達し、利用者のニーズによって特徴的な保育を実践している施設もある。

我が国でも保育施設の整備は一層進められており、そうした状況に資するため、「森の幼稚園」と呼ばれる自然の中で保育を行う北欧の先進的な施設を、その保育の特徴や保護者への子育て支援の実践について調査したものである。

2. 国、都市の概要

デンマークは人口約570万人、面積は4.3万km²で、日本の九州とほぼ同じ大きさの国である。ユトランド半島と約400の島々からなり、南端はドイツと接している。近年スウェーデンとの間に大きな橋が架けられ陸続きとなった。

高福祉高負担の国として知られその消費税率は25%、所得税は約45%~60%となっているが、医療費や教育費は原則無料となっている。

デンマークの地方自治制度は、コムーネ(kommune:基礎自治体)と2007年に新たに設置されたリージョン(region:広域自治体、地域)から成り立っている。2007年1月1日に「2007デンマーク自治体改革」の一環として、13のアムト(amt:県)を再編して5つのリージョンが設置された。小さなコムーネは3万人をめどとして統合が進められ275から98に減らされた。その理由は、効率的サービスの提供と財政運営の視点から算出された適切な規模であるためという。

リージョンの仕事は医療を統括することであり、コムーネの仕事は保育・教育・高齢者・余暇文化活動・ゴミ処理・環境保護・建築であり、住み分けがなされている。

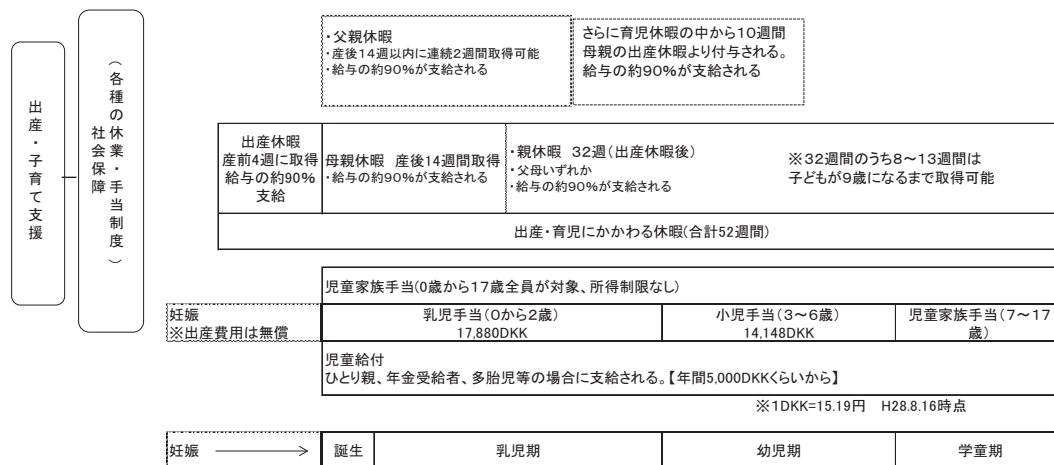
今回の訪問先であるソールゴーエン幼稚園は、首都コペンハーゲン(Copenhagen、København)から10kmほど離れたところにあるヴィドゥビエ市(Hvidovre Komuune)にある。ヴィドゥビエ市の人口は約5万3千人である。首都から少し離れた郊外であり、緑も多く、海岸にも直接接している。託児や保育施設等の子育て支援や余暇活動に力を入れており、子育て家族に優しいまちであるとともに、北ヨーロッパ有数の産業地域の一つでもある。

3. デンマークの子育て支援

デンマークは先述したとおり、女性の就業率が8割近いが、合計特殊出生率は2015年で1.71と非常に高い。これは保育施設の充実だけでなく、育児休業や所得保障についても充実していることが影響している。母親は、産前産後あわせて18週の出産・母親休暇があり、父親は産後2週 of 父親休暇、さらに32週 of 親休暇の合計52週が休暇として保障されている。親休暇は母親と父親の同時取得や分割取得も可能である。そのうえ親休暇の8～13週は9歳までに分割して取得することが可能となっており、出産後連続して取得する場合だけでなく、子どもの成長に合わせて取得する場合も多い。また、その間の給与も90%ほどが保障されており、なかには100%の保障をされている場合もある。

さらに子育て期には親の所得に関係なく18歳未満の子がいる親に一律支給される「児童家族手当」がある。児童家族手当は、デンマークに居住する18歳未満の子どもについて支払われる。この制度はユニバーサル(普遍的)なものであり、家庭の所得水準や資産の水準にかかわらず、年齢要件・居住要件等を満たしていれば、全ての子どもについて支給される。なお、児童家族手当は非課税であり(児童家族手当法第1条第1項)、その財源は全額国庫負担である(児童家族手当法第9条)。児童家族手当は、支給対象となる子どもの年齢が0-2歳の場合、3-6歳の場合、7-17歳の場合の3つの階層に区分されて支給されており、年齢階層が低いほど支給額は高くなる。

図1. デンマークの社会保障(子育て支援)



※石渡、月田(2008)、樋口(2010)、及びデンマーク財務省資料より加工作成

4. デンマークにおける就学前保育の形態

デンマークにおける就学前の保育形態としては、託児所、幼稚園、ファミリー・デイケアなどがある。託児所、幼稚園ともに社会省(fællesskabet provinser)の管轄であり、両者の違いは受け入れ年齢である。日本のように「保育園」と「幼稚園」という区別はない。また、兄弟を同じ施設に通わせたいという親の要望から、0歳児から就学前の子どもを一括して預かる統合児童施設も設置されている。これらは基本的に福祉および児童教育を管轄する市町村(kommune)が運営している。大別すると下記のとおりとなっている。

(1)託児所(vuggestue)

0歳児から3歳児の子どもを対象としたフルタイムの施設。

(2)幼稚園(børnehave)

3歳児から就学前の7歳の子を対象としている施設。

(3)ファミリー・デイケア(dagpleje)

自宅を使って、その家の母親が自分の子どもと一緒に数名の子どもを保育する形式。対象は0歳児から3歳児。

さらにデンマークでは、一般的に7歳になると国民学校に入学するが、その前の1年間を「幼稚園学級」で過ごす。これは義務教育ではないが、国民学校での生活に慣れるために社会省が設置した任意の制度である。無償であり、また学校入学の準備になることから多くの子どもが通っている。

5. 森の幼稚園について

デンマークでは、上記施設が整備されているがその保育の内容は多彩である。特に50年前に誕生した「森の幼稚園」は特徴的な保育を行っている。「森の幼稚園」は現在、その保育方針に共感した日本の一部でも取り入れられている。50年ほど前のデンマークでは幼稚園が不足し、子どもを預けられない母親が子どもたちの保育のために森へ連れて行き遊んだところ、近所の人々も賛同し自主運営による「森の幼稚園」を開園させた。その後自治体はその運営を引き受け、公立幼稚園となったものである。

森の幼稚園は備え付けの遊具がなく、年中森の中で過ごし、よほどの悪天候でなければ森の中で過ごすことが基本である。スタッフは子どもの遊びに干渉せず、子どもが自然の中で学ぶのを見守るという教育方針であり、保護者もその保育方法を信頼している。

今回の訪問先は郊外の住宅地の中にあるため園舎、園庭ともに兼ね備えたものではあったが、基本的な教育方針や子どもの一日の過ごし方は、「森の幼稚園」の方針に沿ったものであった。

6. 視察内容

(1) 園の概要

コペンハーゲン市から車で20分ほど移動したヴィドゥビエ市(kommune)の閑静な住宅街の中にソールゴーエン幼稚園はある。この幼稚園は宗教団体の救世軍が設立したものである。

施設は戦前の建物で、もともと子どもを育てるために建てられたわけではないので、機能的ではない。定員は3歳から6歳までの96名。託児所も併設しており、その定員0歳から3歳までの36名となっている。託児所は基本的に1歳からであるが1歳前からも受け入れている。

市と協約を結び独立運営をしている。運営費については市の支出によるもののほか、30%は親の利用料で賄なわれている。

幼稚園の利用料は食事代を含み、月額2,375デンマーククローネ(約3万6千円)、託児所は月額3,395デンマーククローネ(約5万2千円)である。

(2) 園での一日の生活

子どもたちは概ね朝6時半から登園することができる。8時までは朝食の時間であり、親も一緒に食することができる。子どもと親がともに朝食をとることで、会話が生まれ、職員と家族状況の辛さや幸福感を共有するきっかけとなる。朝食後、3つのグループに分かれ、子どもがそれぞれの気分に合わせて過ごす。

9時には子どもたちが全員登園する。まず、園は子どもたちにフルーツなどを提供する。このとき生活指導員(ペタゴー、Pædagog:幼稚園教諭、保育士に相当する人)は、「今日は何に時間を使おうか」と子どもに投げかける。子どもは、前日のことを振り返ったりしながら何に時間を使うか決めていく。動物の餌やりや教育的なプログラムを行ったりするが、基本的には決まったことではなく、また、園内にとどまらず様々な場所で活動する。

11時になると昼食の時間となり、当番が食事を配膳する。その後は自由な時間である。この時間に午睡を取る子どももいる。午睡を取るかどうかは親との面談により事前に決めている。

14時半になるとおやつ時間である。ここでは果物やパンなどの軽食を用意している。それが終わると、また3つのグループに分かれて自由に遊ぶ。このとき、自分の所属グループ以外のグループに入ってみたり、単独で過ごすことは自由である。

親は自分の労働時間に合わせて迎えに来るが、17時には迎えに来ることになっている。

(3) 託児所での生活

託児所においても生活の大部分は、幼稚園と同様である。より小さなグループで

個々の対応が必要になるため、幼稚園にいる子どもたちとは分かれて遊んでいる。

昼食の後は午睡の時間となるが、一人ずつベビーカーで寝かせる。このとき基本的に外気にあたるようにしており、冬でもマイナス7度まではベビーカーを外に出している。厳しい自然環境にさらされることで、丈夫な体を作ることにつながるという考え方がある。



【ベビーカー】

(4) 施設としての特徴

① 広い園庭

様々な遊具が置いてある。この遊具は年に一度、第三者の監査があったときに適格であると認められたものである。

子ども用のサッカーゴールも置いてあり、柵で囲まれた広場がある。私たちが見学に行ったときは子どもたちがパンツ一枚で水浴びをしながら走り回っていた。

託児所には生垣による迷路がある。これは子どもが大人から離れたがるという習性を生かしたものである。子どもの目線では隠れているものの、生垣は1mにも満たないため、大人はその存在を確認することができるようになっている。



【園庭】

② 自然センター

この幼稚園には自然センターが併設されている。この施設はヴイドゥビエ地区のものであり、地区の0歳から6歳児は全員利用できることになっている。

ウサギ、ヤギ、ブタなどの小動物や家畜だけでなく、イグアナやヘビ、カメなどの爬虫類など、様々な種類の動物の生活を身近で観察することができる。



ここでは実際動物がどのようなものを食べているのかなど(例えばヘビとヘビが食べるネズミを飼っており、その関係性を教える)、生物の営みがどのようなになっているのかを、包み隠さず教えるようにし、体験から学ぶ力が身につくようにしている。

③ 給食

施設内にオープンキッチンがあり、そこで毎回の食事が手作りされている。また、給食は調理専門のコックと栄養学の知識があるアシスタントが担当しているが、手作りにこだわっており、新鮮な食材やエコロジー材料を使用するなど、給食には力を入れて

いる。そして、食品管理局の衛生監査を定期的に行うことで、衛生的に食事が提供できるよう配慮されている。

給食の提供は月～金までの5日間であり、1週間の献立の構成としては温かい食事4日、オープンサンドのような冷たい食事1日となっている。アレルギーや宗教食についてもできる限り対応している。



【施設内のオープンキッチン】

食事を身近に感じ、食べることに興味を持ってもらうための取り組みとして、当番を決めて子どもが調理に参加したり、食事の準備や配膳に関われるようにしていた。また、週に1回のオープンサンドの献立の日には、自分でパンにバターを塗り、好きな具を選んでトッピングするようにしている。

(5) 園での生活のポイント

① 子どもの成長に合わせた保育

デンマークでは国の法律で下記の視点を取り入れた学習プランを市(kommune)ごとに導入することとなっている。

個々の成長度・社会的な子どもの立場(子どもの社会性)・自然現象の理解度
芸術と文化の理解度・言葉の理解度・体の動きの理解度

これに基づき、個々の能力を伸ばすための取り組みがなされている。この幼稚園では、園での過ごし方の決め方に始まり、食事のとり方、自然センター等による自然との向き合い方にも国の学習プランが反映されている。また、芸術的な感覚を養うために成長に合わせた造形教室を行っている。

また、施設の工夫として大人目から離れがたがる子どもの特性を生かし、園の随所に子どもが隠れることができる場所を作り、子どもがストレスなく自然に過ごせるようにしている。

スタッフは子どもを注意深く見守り、歌を歌いながら言葉の発達状態を確認するなど、子どもが成長度に合わせてできていることを記録している。この記録はスタッフの情報共有や保護者の面談にも使われている。

② 家庭との連続性(子どものエキスパートは親)

この幼稚園では、園と家庭との連続性を大切にしており、園と家庭とが信頼関係で結ばれるようさまざまな取り組みを行っている。

託児所に預ける前は両親と面談し、希望や期待を聞く。園のクラスの棚には、子どもが自分ですぐ手にできる所に子どもごとのアルバムが置かれ、親だけでなく祖父母等、

親族までもの写真が貼ってあり、子どもは、いつでも家族を感じることができる。

また、各クラスの外にはテレビ画面が備え付けられており、園でその日にあったことを画面に映し出している。家族はお迎えの際にその映像を確認し、子どもと共有する。この取組は、家に帰ってからの話題作りとなり、子どもとの会話のきっかけとして活用している。



【その日のできごとを知らせるコーナー】

また、園のスタッフは保育の専門家であるが、その子を一番よく知っているのはその子の「エキスパートである親」という認識のもとに、スタッフは親を尊敬し、その言葉に耳を傾ける。3か月後には、子どもが希望通りに育っているかフィードバックしている。

普段からコミュニケーションを密にし、信頼感と互いへの尊敬を醸成することによって、家庭に問題があったときに、家族は園のスタッフにオープンに話してくれるようになる。離婚や身内の不幸などがあったとき、スタッフが家族と出来事を共有することで家庭の問題解決につなげるだけでなく、スタッフ間でも共有し、子どものケアに役立てている。このように園の存在はただ子どもを預けるというだけでなく、子育て支援の拠点の役割も担っているといえる。

また、親を中心とする運営委員会を設置することが義務付けられており、施設のカリキュラムや食事のことなど、希望があれば活発に意見を出してもらおうようにしている。

③スタッフの配置

法律では園児14名から15名に対し3名の生活指導員（ペタゴ、Pædagog: 幼稚園教諭、保育士に相当する人）というスタッフを配置することになっているが、この園では12名対しに3名を配置している。この生活指導員は3年間の専門的な教育を受けている。

園では、大人と子どもとの関係が良好であることが子どもの成長にプラスになるという考えから、その関係が密接になるように心がけている。大人と子どもに上下の差を作らず同じ立場で向き合うようにしている。

④統合保育

デンマークでは、原則として障がい児の受け入れや入園を拒否することはできないこととなっている。この園においても、自閉症の子や社会的ハンディキャップ（家庭でマナーなどを学ばないなど）を持つ子どもも健常者と一緒に育てる統合保育を実践している。スタッフは統合保育の研修を受けており、そういった子どもには特別の職員を付けている。障がいの有無にかかわらず、個々の個性を大切にされた保育が実践されている。

⑤学校教育との連続性

デンマークでは義務教育は10年間であり、学校に上がる前に0年生の段階がある。この準備期間を非常に重要視しており、6歳児は単独でクラスを形成し、その準備にあたる。準備段階では並行して複数のことを実行する力、記憶力、集団行動する力などを伸ばしている。また、この段階では幼稚園と両親とが面談を繰り返すことで子どもにとって幼稚園から学校教育への移行がスムーズになるようにしている。

まず、入学1年前の8月に両親との最初のミーティングがある。次に、クリスマスのころ、子どもの状態や学校を楽しみにしているのかといったことなどを確認する。

最後に入学2, 3か月前に両親の希望を聞きながら学校へのレポートをまとめる。この時に、園から学校に配慮を求めることもある。

また、成長の遅い子どもは親、幼稚園、学校が相談して入学を遅らせることがある。年間11%ほどの割合で進学を遅らせている。このことに対しデンマーク人は理解が深いという。デンマーク人の国民性として強制されることをとても嫌がるため、無理に進学させるのではなく、その人の自然の状態に合わせている。これが挫折をさせないことにつながっているという。

7. まとめ

今回視察を行ったソールゴーエン幼稚園は、通常の幼稚園とは異なり、自然環境の中で保育を行う森の幼稚園という特有の形態で、ヴイドゥビエ市内でも珍しい幼稚園である。保護者からの人気は高く、全ての子どもの保育を保障するデンマークにあっても、入園希望者が多いため必ずしも全員の入園が叶わない状況にあるという。

施設面の特徴として、広い園庭には、無造作に大きな石が置かれ、裏返すと様々な虫が隠れていたり、秘密基地のような隠れ家や、藁が敷き詰められ飛び跳ねて遊べる小屋などが設置されていた。日本ではケガや事故の危険性を無くすため、設置されないであろうものもあった。

また、この幼稚園の特徴である自然センターでは、日頃から様々な動物の世話をしながら触れ合ったり、一緒に遊ぶことができ、正に自然環境の中で子ども達が思い切り遊び、学ぶことができる幼稚園だと感じた。

保育面の特徴は、子ども一人一人の異なる成長や長所の把握に重点が置かれ、親と幼稚園の深い意思疎通の中で信頼関係を築き、それぞれの子どもの適した保育を提供することにある。また、一日の生活の中では子ども自身の意思決定を大事にしており、大人が子ども達をルールのはめようとするような保育は行われていない。子ども達が自然環境の中で、自分達で決めた遊びをとおして、社会性や協調性等を身につけると同時に、通常の幼稚園では経験できないような新しい発見や危険を直接体験することができる幼稚園である。

また、障がいを持つ子どもと持たない子どもを同じ空間で保育する統合保育が行われており、障がいに関して子どもの頃から理解するとともに、障がいを持つ人に対する接し方も学ぶことができる。まさに社会の縮図がこの幼稚園にはあると感じた。

こうした園の取り組みは、子育て支援策の転換期を迎えている日本にとって、大変興味深い示唆が含まれていると思われる。日本では、地域のつながりの希薄化等により、妊産婦・母親の孤立感や負担感の高まっていると言われていたが、この園では親の子育てに対する負担感を軽減するように園と親が密にコミュニケーションが図られている。

それは、あくまで子育ての主体であり、園は親の代わりに子どもの世話をしているという前提に立ち、日常的に親がつまづきそうになる前に園が手を貸し、子どもが成長する上で重要な時期においては、親へのフォローを欠かさないという姿勢につながっている。このため、園のスタッフは、個々の子どものエキスパートである親一人ひとりを尊敬し、全てのパターンに寄り添った支援ができるような質の高い訓練を受けていると感じた。また、子どもに対しても、園のスタッフは個人の尊厳を大切にし、自分たちが主役で考え、遊び、そこに付き添っているスタッフは、危険や工夫についてアドバイスするという関係を築いており、この関係は、親とスタッフとのものと同様であった。

この園ではスタッフが親にも子どもにも寄り添う関係性を築くことで、子育ての安心感を得られる仕組みを確立し、心の健康の予防が図られていると感じた。

日本でも森の幼稚園は注目されているがまだまだ少ない状況にある。森の幼稚園は施設面が注目されることが多く、もちろん自然環境の中での保育は魅力的であり、子どもの成長にとっても有益であるため、今後日本でも増えていくことが望ましいと考える。また、今回の視察をとおして、デンマークの保育の考え方や親と幼稚園の信頼関係、個人の尊厳・成長を大切にする教育、統合保育などは、日本も今後、国際社会で活躍する人材の育成のためにも、取り入れていく必要があるのではないかと感じた。

8. 参考文献

- ・小島・ブンゴード・孝子(2004)
「福祉の国は教育大国 ―デンマークに学ぶ生涯学習」 丸善
- ・山田敏(2007)「北欧福祉諸国の就学前保育」 明治図書出版
- ・高橋 睦子(2015)「ネウボラ フィンランドの出産・子育て支援」 かもがわ出版
- ・JETRO ユーロトレンド 2000.10(平成 28 年 8 月 7 日アクセス)
<https://www.jetro.go.jp/ext_images/jfile/report/05000424/05000424_002_BUP_0.pdf>
- ・デンマークにおける女性の就労と子育て支援のあり方(平成 28 年 8 月 7 日アクセス)
<<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/column/opinion/201605/2016-5-1.html>>

- ・石井 正子(2010)「スウェーデン・デンマークにおける特別なニーズのある子の保育—統合保育所および保育者養成校視察報告—」学苑・初等教育学科紀要NO. 836 63～74
- ・石渡香織・月田みづえ(2008)「デンマークの保育・教育サービスと家庭で育む子どもの自立と連帯—社会参加と責任のわかち合い」学苑・人間社会学部紀要 No. 808 97～108
- ・樋口修(2010)「北欧の子ども手当」レファレンス60(5)、53～70、
国立国会図書館調査及び立法考査局
- ・デンマーク統計局「Denmark year book 2016」
- ・デンマーク財務省<<http://www.skm.dk/>>
- ・コペンハーゲン市<<http://international.kk.dk/>>
- ・ヴィドゥビエ市<<http://www.hvidovre.dk/Borger.aspx>>
- ・平成28年度千葉県市町村職員海外派遣研修事前研修資料